

关于财政支农问题的若干理论思考

□ 邓子基

摘要: 财政投资主要是公共产品领域, 由于我国农业的特殊性, 农业本身在相当大程度上具有公共产品的性质。因此, 我国财政应当对具有公共产品性质的农业承担起保护和扶持责任。财政支农补贴同其他支农措施并不存在非此即彼的对立关系, 鉴于目前“三农”问题的严重性, 应当在经济发展和财政增收的基础上, 逐步加大财政支农补贴的力度。为此, 建议从财政收入、财政支出以及财政管理体制改革等三个方面着眼, 尽快构建起完善的财政支农体系。

关键词: 财政支农; “三农”问题; 公共产品; 财政补贴

中图分类号: F812.8

文献标识码: A

文章编号: 1671-8402(2004)07-0004-06

2004年2月8日《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》正式发布。这是在时隔18年之后, 党中央、国务院下发的第一号文件再次锁定农业领域, 并且特别强调要将解决“三农”问题作为“全党工作重中之重”。这不仅充分体现了党的新一届领导集体对农业农村问题的高度重视和逐步解决好农业农村问题的坚定决心, 而且也表明了“三农”问题的严重性已经成为我国社会主义现代化建设和全面建设小康社会的最大“瓶颈”。如何有效地从根本上解决“三农”问题, 各界人士纷纷出谋献策, 提出了许多有价值的观点和对策。作为一个财政理论工作者, 我注重从财政的角度思考“三农”问题。本文就近期学习党中央、国务院发布的今年一号文件的体会, 结合当前学术界争议颇多的财政支

农问题, 从财政理论的角度谈几点个人的看法。

一、财政与我国农业的特殊性

财政是以国家为主体的收支活动。公共财政是市场经济条件下国家财政采取的主要财政模式, 它是一国政府分配一部分社会产品、国民收入或GDP, 提供公共产品与服务, 来满足国家的公共需要的经济行为。财政的本质属性决定了财政是国家进行宏观调控的重要手段, 它在优化资源配置、组织收入、公平分配、稳定物价和实现国际收支平衡方面均具有十分重要的职能作用。“三农”问题是我国政府在现阶段经济与社会发展过程中面临的核心任务, 因此如何通过优化城乡资源配置, 调节城乡收入的合理分配来增加农

作者简介: 邓子基(1923-)男, 厦门大学教授, 博士生导师, 全国重点财政学科学术带头人, 财政学界主要学派“国家分配论”主要代表人物之一。

业投入,巩固农业基础地位,提高农民收入,促进农村经济与社会发展步伐是国家财政作为实现政府职能的重要手段的必然要求。由于财政以社会产品、国民收入或 GDP 为分配对象,“三农”问题的解决又从根本上决定着我国财政资源的富裕程度,决定着国家财政实力的强弱。

众所周知,财政投资主要是公共产品领域,那么财政投资公共产品能否对应投入农业,就要看农业本身是否具有公共产品的性质。对我国而言,农业是否具有公共产品性质呢?我基本上赞成农业经济问题专家温铁军博士的观点:由于我国农业的特殊性,农业本身在相当大程度上具有公共产品的性质。^[1]按一般农业经济学而言,农业是一个产业,农业生产的当然不是公共产品。但若从另一方面看,农村社会基本的资源就是土地,土地并不仅仅是一般经济学意义上的生产资料,而更主要的是农民生存保障的基础,特别是在我国城乡二元结构社会这样基本体制条件下,随着 20 世纪 80 年代初期政府集权控制的人民公社解体和家庭联产承包责任制的确立,政府在放弃对农村土地和其他资产的控制的同时,也忽视了对占中国人口 70% 左右的农村人口的社会保障,例如对村社的行政管理、抚养乡村鳏寡孤独,以及其他农村基础设施建设和一般公共产品的供给等,都转由土地来承担。这样就形成了土地具有生产要素和生存保障的双重功能,而且随着人口的增长、人均土地面积的下降,土地越来越多地转变为以承担农民的生存保障功能为主。同时,又因为我国现行土地制度把人口作为分配土地权利的依据,实行的是土地福利性均分原则,既体现了土地政策的公平取向,又是农民公共选择的结果,具有高度的统一一致性,体现了绝大多数农民的利益。这样,我国的土地资源将长期成为以社区为边界、承载农民的生存保障功能的社会保障资料,因此就具有了社会职能,农业也便因此具有了一定意义的公共产品的性质。

20 世纪 80 年代中期,随着乡镇企业的蓬勃发展,政府又将为农村提供公共产品开支的责任

移交给乡镇企业,赋予了乡镇企业“以工支农,以工建农,以工补农”的特殊职能,将农村基础设施建设、村以下行政性开支以及农村的社会保障开支都交给乡镇企业承担。同时允许乡镇企业的所有支农、建农、补农资金可以税前列支和税前还贷,以鼓励其替代政府财政承担农村公共职能的积极性。但是,1994 年分税制改革时为了实行公平竞争原则而把这些优惠取消了,全国范围内乡镇企业开始大规模地实行私有,乡镇企业的支农职能随之丧失。而所谓历年财政用于农业的开支或支农资金,实际上主要是农业各部门如水、电、供销、粮食、农业技术等部门在支配和使用,基本上没有真正用于支农,而是被大量挪用于楼堂馆所建设。这就使得本已相当脆弱的农业基础地位,因失去国家财政的基本保护而进一步弱化,从而导致了“三农”问题愈演愈烈,成为新的中央领导集体视为“全党工作重中之重”的首要问题。

我们高兴地看到,为从根本上解决“三农”问题,党中央专门发布的今年第一号文件《关于促进农民增收若干政策的意见》明确指出,各级政府要按照统筹城乡经济社会发展的要求,坚持“多予、少取、放活”的方针,调整农业结构,扩大农民就业,加快科技进步,深化农村改革,增加农业投入,强化对农业支持保护,力争实现农民收入较快增长,尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。并提出了一系列含金量颇高的具体支农举措。从财政角度理解中央一号文件,我认为,该文件可以说就是关于国家财政如何支农一份纲领性文件,文件确定了,“多予、少取、放活”作为当前和今后一段时期我国政府农村工作的方针和目前我国解决三农政策的总体原则。前两项正是从财政收入和支出角度对“三农”问题支持。“多予”,就是要增加财政对“三农”问题的投入,“少取”,就是今后要减少财政对农业的汲取。“放活”,就是要搞活农村经济,取消体制上对“三农”的约束,从制度上对“三农”进行松绑。如果说“多予”、“少取”是治标,“放活”则

是治本,放在一起是标本兼治;“多予”和“少取”只是解决三农问题的手段,搞活农村经济,提高农民收入才是最终目的。更重要的是,在时隔 18 年之后,我国政府终于对具有公共产品性质的农业保护责任做出了郑重的承诺。

二、财政补贴支农的必要性

农业补贴是一国政府对本国农业支持与保护政策体系中最主要最常用的政策工具,是政府对农业生产、流通和贸易进行的转移支付。关于财政补贴方式支农,目前学术界有这样两种观点,一种观点认为我国现阶段不能、也不应该增加对农业的补贴的方式来解决“三农”问题。其主要理由一是我国目前的财政收入无法支付如此巨额的补贴;二是补贴会导致农产品过剩,产生一系列问题;三是一旦补贴,就会产生惯性,很难取消;四是补贴在操作中存在很大难度。^[2]另一种观点则认为由于农工部门间交易条件的恶化,导致了我国农村经济的逐渐衰退,“政府的财政补贴只能有限度的提高农民所得,但不可能改变农村交易条件恶化的现实”,因而主张放弃财政补贴的方式,将农村“地下金融”合法化,通过农信社择优向高利贷公司贴现而控制资金供应,解决三农问题。^[3]

应该承认,上述观点的确道出了财政补贴制度的局限性,杯水车薪的财政补贴并不能从根本上解决“三农”问题。不过,我们不能一概而论地认为不应该增加财政补贴来支持农业,这里恐怕还需要具体问题具体分析。至于目前我国政府是否应该一下子把在“WTO”多边谈判中争取到的“黄箱”政策 8.5% 的综合支持量用足,采取这种方式来支农?我认为,在目前我国财政资源有限的条件下,将有限的财政资源全部转换成“黄箱”政策,来进行直接价格干预和补贴不是最优选择。应当在逐渐加大财政投入的同时,综合运用其它财税支农手段才能取得更好的效果。因此,目前的财政补贴同其他支农措施并不存在非

此即彼的对立关系;建立和完善农村金融体系,是好的,但不要放弃财政补贴,两者完全可以兼顾。“三农”问题的解决,不可能靠某一种措施来解决,更不可能一蹴而就。如果说完善农村金融体系是解决“三农”问题的治本之策,那么通过财政补贴增加农民收入则是治标之策,两者缺一不可。考虑到连续多年农民收入的持续低速增长,短期内农村金融体系还难以建立起来,而财政补贴具有其它支农措施所不能替代的作用,现阶段我国对农业财政补贴不仅不能“放弃”,而且还应当在改革和创新财政支农机制的同时,加大财政补贴的力度。

多年来,我国政府对农业补贴及其相关的农业支持主要体现在:坚持财政对农业基本建设的投入;通过农业等部门积极推广农业科学技术;对农业生产资料进行补贴;通过农业政策性银行,向农村提供粮棉油政策性信贷收购资金支持等方面。这些支持措施在提高我国农业综合生产能力,确保食品安全,在局部地区促进粮农收入稳定等方面发挥了重要作用。但是,与世界其他国家相比,我国农业补贴总量水平并不高,采用的支持措施相对较少,与实现党和政府的农业农村相关政策目标需要相比,还存在着很大差距。因此,旨在通过转移支付途径增加农民收入的补贴措施是十分必要的。当前我国支农财政存在的突出问题主要有:(1)支出总量仍然偏小。尽管“九五”时期政府财政支农资金投入的增长幅度较大,但与我国农业的重要地位和发展要求以及历史上形成的欠账相比,政府对农业的支出总量仍然偏小。2000 年,我国财政用于农业的支出 1298 亿元,占财政总支出的比重大致维持在 8% 左右,比 1990 年的 10% 约低 2 个百分点,比 1980 年的 12% 约低 4 个百分点,没有达到《农业法》规定“国家财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于国家财政经常性收入的增长幅度”的要求。(2)支出结构不尽合理。一是政府的财政农业支出用于人员供养及行政开支部分大体维持在 70% 左右,而用于农业建设和科技投入的支

出比重低。二是在财政农业建设性资金中,用于大中型带有社会性的水利建设比重较大,而农民可以直接受益的中小型基础设施建设的比重较小。三是缺乏财政对农村社会保障体系建设的投入,试点中的农村低保的范围窄、标准低,保障资金也尚未纳入地方财政预算之中。(3) 补贴范围广,难以发挥补贴效果。我国农业生产流通补贴,几乎涉及农产品生产与流通的全过程,补贴范围广,资金分散,因而补贴效果较差。(4) 间接补贴多,直接补贴少,农民不能直接得到实惠。我国农业补贴大多数用于降低农用生产资料的价格、支农服务收费以及农产品购销环节的补贴。如 1991 年至 1996 年的 6 年间,中央和地方政府用于粮棉油在流通环节的补贴高达 1886 亿元,占补贴总数的 50%,但补贴用途大多是收购保管,加工运输,储备安全,城镇居民的消费补贴,农民只能从中间接获得一定的补贴利益。(5) 隐蔽补贴为主,公开明补为辅。政府对农业补贴习惯采取“暗补方式”操作,即往往通过补入流通、服务“折射”给农业与农民。这种补贴方式并不为广大农民所知晓,因而对农民开发、经营土地,推广应用新品种、新技术、新工艺,推进农业产业化、集约化经营,实现农业的“两高一优”难以奏效,失去了从农业补贴政策措施给农民直接提供“激励——约束”机制的机会,并且往往造成补贴金的流失,补贴的边际效应呈递减的趋势。在大量资金被用于粮食补贴方面而难以发挥预期效应的同时,一些关系农业发展全局的基础性、战略性、公益性项目,如农业品质改良、重大病害控制、食品安全保障、执法体系建设、社会化服务体系等,或者没有财政立项支持,或者缺乏足够的投入保障。造成这种格局的原因何在? 有一种观点认为,我国农业补贴水平不高,主要是“政策选择失误”所造成的。因为我国处于工业化高速发展时期,国家财力资源流向非农业部门和城市。此观点值得商榷。我认为,我国农业补贴水平不高主要是由经济发展水平所决定的,即使与政策选择有关,关系也并不明显。有的学者通过对

改革开放以来我国 24 年财政支农与经济发展水平和国家财政实力的相关系数计算发现:无论是我国狭义的财政支农绝对量,还是广义的财政支农绝对量,它们与 GDP、财政收支等绝对量都呈现出高度相关。^[4]这就说明了我国财政支农总量受到经济总量和国家财力总量的约束。我们不能超越经济发展水平现实,盲目地大幅度提高农业补贴水平;另一方面,又应当高度重视“三农”问题的严重性,在经济发展和财政增收的基础上,采取切实有效的政策措施,在改革和创新财政支农机制的同时,逐步加大财政支农补贴的力度。

三、当前改进财政支农工作的几点建议

“多予、少取、放活”是当前和今后一段时期我国政府农村工作的方针和目前我国解决三农政策的总体原则,也是国家财政在制定涉农收支管理政策方面应遵守的根本原则。财政部门应站在城乡统筹、国民经济均衡发展的战略思想高度,高度重视“三农”问题的严峻性和紧迫性,积极采取切实有效的对策,尽快构建起完善的财政支农体系。为此,我认为,当前的财政支农工作应当重点抓好以下几个方面:

(一) 财政收入方面

1、近期应完善现有农业税制,并创造条件,为城乡统一税制做好准备。由于城乡二元经济结构对税制统一存在很强的现实约束,目前立即统一城乡税制的时机尚未成熟。目前农业税仍在一般县乡财政收入占一半左右的比重,在农业和贫困地区则更大。因此,与税费改革相比,立即取消农业税将给县乡财政和上级财政的转移支付带来很大的压力,所以应有一个 5 年左右的缓冲期。开头可在少数地区全免农业税,大部分地区只能逐年递减 1%。城乡税制统一,亦应逐步过渡。农业产业化水平高、农业生产规模比较集中的地方可以先行试点。城乡税制的统一还必须与农村产业化经营、农村公共财政体制的建立和行政体制结合起来。

2、完善农村收费制度,规范收费管理。农村税费改革远不是简单的取缔收费,实行税费合一的改革。从近期看,企望财政转移支付解决全部的农村公共产品生产的缺口不现实。完善农村收费制度,严格收费管理是防止税费改革过程中农民负担反弹的重要保障措施。收费所具有的支付与受益的对称性决定了某些公共产品和服务的提供通过收费的方式筹集资金更为公平和有效。所以在改革农村税制的同时,应重新构建合理的农村收费制度,规范操作,让税费各归其位。

(二) 财政支出方面

1、继续加大农业基本建设投资力度。1998 年以来,国债资金一直占年度间中央预算内基建投资的 70%以上,而正常年度预算内基建投资不足 30%。显然,靠发行国债筹集资金不是长久之计。中央预算内农业基建投资已连续 4 年没有新的增长。与中央财力增长相适应,应逐年增加一部分中央预算内投资,重点用于农业建设,保证农业投资有一个正常稳定的来源,确保中央农业基建投资保持在较高水平。

2、重点加大对农业产业化支持力度。对于农业产业化的财政支持包括对龙头企业的扶持、对农民科技知识的培训的扶持以及对农村市场体系建设的支持等方面。财政应选择一批规模大、效益好、带动力强、具有较强竞争力的龙头企业予以重点支持,支持的形式可以有多种,包括对符合条件的龙头企业的技术改造给予财政贴息、对农户的培训、营销服务以及研发新品种新技术、开展基地建设和污染处理给予财政补助等。

3、逐步减少对流通环节的补贴,建立对农民收入的直接补贴制度。一是逐步将主要农产品市场风险基金(如粮食风险基金)转为对农民的收入直接补贴。2001 年,全国粮食风险基金 302 亿元,如果这一部分资金由补贴流通领域转为直接补贴农民,相当于 2001 年农业税和农业特产税的金额。国家可以继续保留保护价这一指导性价格,但粮食市场是放开的,国有粮食购销企业

与其他经批准入市的企业一样,进入农村市场,随行就市收购粮食,国家不再对国有粮食购销企业进行补贴。当市场粮食价格低于保护价时,由国家将市场价与保护价的差价直接补贴给农民。补贴的重点是粮食主产区,补贴的依据是种粮面积和粮食商品量。二是在主产区建立对农民使用先进技术的直接补贴制度。这种补贴方式,一方面可以形成对农民收入的直接补贴,另一方面鼓励、支持农民、农业生产者使用优良品种,是一举两得的方式,可以随财力的增强逐步扩大,在重点产区建立良种推广补贴制度。对农民购买农机及农用燃油等投入品也可以给予一定的补贴。三是逐步将一部分农产品出口补贴转为对农民的直接收入补贴。我国政府已做出了不使用农产品出口补贴的承诺。2001 年中国粮食、棉花出口补贴 26.7 亿元,加入 WTO 以后,中国承诺不对农产品出口实行补贴政策,可以考虑将这一部分补贴转为对产粮、产棉地区农民的直接收入补贴。四是增加对农民的生态环境补贴。要抓住粮食仍供大于求的有利时机,增加对农民退耕还林还草的补助。对渔民和牧民生态移民和转产转业等,也应给予直接补贴。五是继续加大对受灾地区农民的收入补贴。2001 年,针对全国受灾情况,国家大幅度增加对农牧业税灾歉减免,共减免 50 亿元。按照目前的国家财政收入增长状况,加大农牧业税减免还有一定的空间。

4、加大对农村教育的投入,为农村剩余劳动力转移创造条件。从发达国家发展经验来看,解决我国“三农”问题的根本出路在于要通过城市化,减少农业人口,把农村的劳动力从农业转移到非农产业。城市化或城镇化可以在农业增长缓慢的情况下迅速提高农民收入。农民收入这块“蛋糕”不可能迅速做大的情况下,通过减少吃“蛋糕”的人数就可以增加每个人的份额,城市化或城镇化就可以起到这种作用。由于农业生产规律注定了农业的增长是缓慢的,在农民总收入不能迅速增长的条件通过城市化或城镇化来减少农民的人数,就可以较为迅速的提高农民人

均纯收入。而要转移农村剩余劳动力关键就是要提高劳动者的素质,提高劳动者的劳动技能,增强劳动者适应市场的能力。因此,加强对农村的教育投入是关键。

(三)财政管理体制方面

1、整合财政支农投入,完善政府财政支农资金管理体制。应对现有农业项目、资金进行整合,相对集中。对于目前由不同渠道管理的农业投入,尤其是用于农业基础设施建设的财政资金投入,要加强统筹协调和统一安排,防止项目重复投资或投资过于分散,使有限的资金发挥出最大的效益。能够归并的支出事项建议由一个职能部门统一负责。要对各分管部门的职能和分工加以明确,以确保农业财政资金的有效配置。合理划分中央和地方政府财政在农业和农村发展中的事权。在投资责任方面,总的原则是按照项目规模和性质实行分类管理。凡属地方项目或中央补助投资的地方性项目,其投资、建设、管理和职责完全下放给地方;属于中央项目的,其投资、建设和管理均由中央政府或有关部门负责,也可通过某种方式委托地方建设或管理。建立规范的政府财政支农资金管理制度,包括项目的立项、选择、实施、竣工、后续管理等整个资金运行全过程管理的规范化。

2、以财税政策为诱导,建立多元化的农村投融资体系。目前,农业贷款仅占全国贷款余额的5%左右,乡镇企业贷款占全国贷款余额的6%左右。农村金融机构内部信贷严重失衡,农户从正规金融机构获得贷款非常困难。要解决当前我国农村金融中存在的突出问题,必须对农业银行、农业发展银行和农村信用社的功能合理进行定位和调整,以建立一个更完善、更有活力的真正为“三农”服务的农村金融体系为目标,继续推进农村金融改革。通过优惠的财税政策,广泛吸纳社会资金,逐步形成以农民个人投资为主体,国家财政性投资为引导,信贷、外资等各类资金为补充的多渠道、多元化的农业投资格局。从发展趋势来看,我国通过鼓励社会投资者投资农

业、发展证券市场、利用外资筹集农业发展资金还大有潜力可挖。为了提高社会资本投资农业的吸引力,需要通过发挥农业财政支持和导向功能,进一步建立农业投入的激励机制。为吸引社会资金投向农业,国家要在税收、补贴、贴息等方面对农业投资给予优惠和奖励。要改变财政投入方式,减少政府直接办项目,加大对农民和社会办项目的补助。

注释:

- [1]温铁军:《WTO 与财政支农》,http://www.nongyou.org。
- [2]林毅夫:《中国还没达到工业反哺农业阶段》,《南方周末》,2003 年 7 月 17 日。
- [3] 郎咸平:《放弃财政补贴 将地下金融合法化》,http://business.sohu.com,2004 年 04 月 28 日。
- [4]李国祥:《现阶段我国农业补贴政策选择》,《经济研究参考》2003 年 72 期。

参考文献:

- [1]《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》,《人民日报》,2004 年 2 月 8 日。
- [2]陈锡文:《新世纪的“三农”问题》,《求是》,2003 年第 13 期。
- [3]吴晓娟:《“三农”问题:现状、原因及政府相关政策选择》,《农村经济问题》,2003 年第 7 期。
- [4]林毅夫:《中央财政支持农村的五种可行方式》,《经济参考报》,2003 年 3 月 26 日。
- [5]李国祥:《现阶段我国农业补贴政策选择》,《经济研究参考》2003 年 72 期。
- [6]王奎泉:《政府农业投入机制效率分析》,《财经论丛》,2003 年第 3 期。
- [7]杨晓达:《农业可持续发展的政府投入机制研究》,《财政研究》,2003 年第 9 期。
- [8]苏科五:《中国农业支持政策体系的缺陷分析》,《河南师范大学学报》,2003 年第 6 期。
- [9]汤贡亮:《加入 WTO 后的中国农业保护与税收政策》,中华财会网,2002-06-11。
- [10]侯石安:《中国农业发展比较优势与财政投入政策选择》,《中南财经政法大学学报》2002 年第 4 期。

(作者单位:厦门大学,福建 厦门 361005)

(责任编辑:自然)